Naciones Unidas S/2021/1030



Distr. general
15 de diciembre de 2021
Español
Original: inglés

Operaciones humanitarias de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 2585 (2021) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo solicitó al Secretario General que presentara un informe sustantivo, en el que se hiciera especial hincapié en la transparencia de las operaciones y los progresos realizados con el acceso translineal para atender las necesidades humanitarias. El Consejo también exhortó a los organismos humanitarios a que apoyaran los esfuerzos e iniciativas para ampliar las actividades humanitarias, incluidos los proyectos de recuperación temprana. El informe complementa las aportaciones para el informe del Secretario General sobre la República Árabe Siria, que se facilitan con carácter periódico cada 60 días, de conformidad con lo solicitado también en la resolución 2585 (2021).

2. La información que figura en el presente informe se basa en los datos de que dispone el sistema de las Naciones Unidas, recopilados de los organismos humanitarios, los asociados y otras fuentes pertinentes. La información se reunió tanto por escrito como en las reuniones celebradas en el curso de visitas a Damasco, Gaziantep y Ammán.

II. Transparencia de las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria

3. La operación humanitaria en la República Árabe Siria es una de las más complejas del mundo. Debido a las múltiples limitaciones que pueden dificultar el acceso y la entrega en las diferentes zonas de operación, se han establecido sistemas para asegurar la transparencia en las operaciones que se realizan tanto desde dentro del país como a través de las fronteras, a fin de que las entidades de las Naciones Unidas y los asociados tengan un panorama claro de todos los aspectos de las necesidades y de la respuesta. Mediante evaluaciones independientes de las necesidades, diligencia debida, seguimiento y sistemas de gestión de riesgos, tanto a nivel de todo el sistema como de cada organización, las Naciones Unidas pueden comprender las dificultades y paliarlas de una manera que salvaguarde los principios humanitarios y asegure la rendición de cuentas por la acción humanitaria.

21-18228 (S) 171221 171221



4. Los actores humanitarios que participan en la respuesta humanitaria a la República Árabe Siria han mejorado sus prácticas de diligencia debida establecidas y se han comprometido a aplicar en toda la programación humanitaria y en todas las modalidades de intervención una base de referencia de normas de seguimiento que se ajuste a las normas internacionales o las exceda. Se han elaborado orientaciones para todo el sistema con objeto de que sirvan de guía a los asociados y, al mismo tiempo, se mantiene un diálogo intenso sobre las operaciones humanitarias con el Gobierno de la República Árabe Siria, otros Estados Miembros pertinentes, los asociados humanitarios, las personas afectadas y otras partes interesadas.

Evaluaciones de las necesidades humanitarias

5. Las evaluaciones independientes de las necesidades constituyen el primer paso para asegurar la transparencia en la respuesta humanitaria. Sin una comprensión cabal de las necesidades humanitarias es imposible entender los efectos de la intervención. Las operaciones humanitarias para la República Árabe Siria se basan en datos sobre las intervenciones sectoriales a nivel comunitario y datos desglosados de las necesidades sectoriales a nivel de subdistrito. Los datos sobre las necesidades humanitarias, que recopilan las Naciones Unidas de manera independiente, garantizan una rendición de cuentas general ante las poblaciones afectadas, ya que centran la respuesta en las necesidades y preocupaciones de los beneficiarios.

6. El panorama de las necesidades humanitarias se basa en una evaluación multisectorial de las necesidades, así como en evaluaciones específicas de cada sector. En 2021, la evaluación multisectorial de las necesidades se hizo por conducto de 475 encuestadores que llegaron a 33.171 hogares de los 267 subdistritos de la República Árabe Siria, con un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 10 %. Además, se realizaron en los hogares y las comunidades evaluaciones específicas de los sectores de agua, saneamiento e higiene, protección, recuperación temprana y medios de vida y seguridad alimentaria, además de otras evaluaciones de las necesidades. Los datos recogidos, por su alcance y nivel de detalle, proporcionan una sólida base empírica sobre la que construir una respuesta humanitaria más eficaz y adaptada a las necesidades.

7. A esas evaluaciones se suman las que incluye cada sector en su planificación. Por ejemplo, el sector de la salud gestiona un Sistema de Seguimiento de la Disponibilidad de Recursos y Servicios de Salud que permite recopilar y analizar información sobre la disponibilidad de recursos y servicios de salud en la República Árabe Siria y sobre la funcionalidad de los establecimientos de salud. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) está llevando a cabo un análisis de las necesidades y la vulnerabilidad en todo el país para comprender mejor la gravedad de la inseguridad alimentaria en los hogares. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) realiza una evaluación de los cultivos y de la oferta de alimentos para determinar los niveles de producción y las repercusiones en la oferta de alimentos y la seguridad alimentaria. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) recopila sistemáticamente datos en las 14 provincias para conocer mejor las necesidades de los niños y de las comunidades, mediante encuestas de base y de seguimiento posterior a la distribución. También realiza un seguimiento en tiempo real de sus programas, en particular de los relativos a los niños no escolarizados, el examen nacional y la comunicación de riesgos y participación de la comunidad frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) lleva a cabo evaluaciones periódicas de las necesidades por zonas geográficas para determinar mejor quiénes están necesitados, desglosadas por grupos de personas (por ejemplo, todas las personas afectadas, embarazadas, desplazados internos y personas con discapacidad), distintos tipos de necesidades (como salud reproductiva o servicios y protección en materia de

violencia de género) y gravedad de sus necesidades. Gracias a ello puede determinar con precisión el tipo de asistencia que precisan y planificar una respuesta priorizada y centrada.

Transparencia en las operaciones con base en Damasco

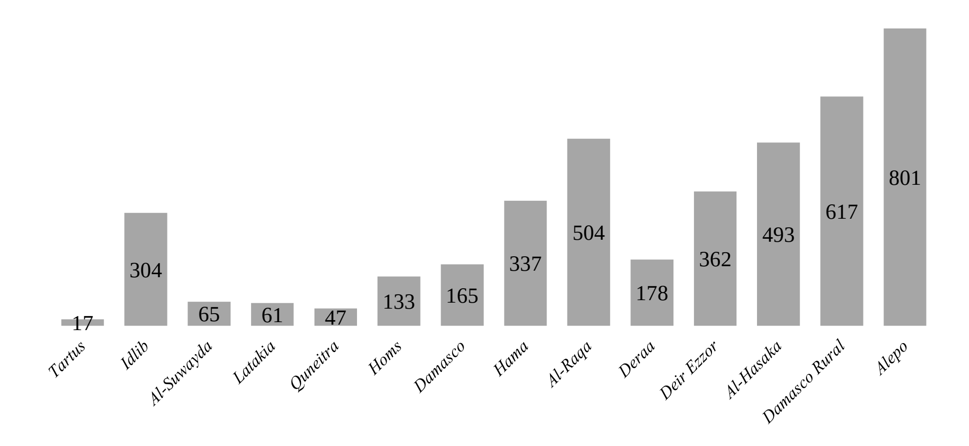
8. A fin de que la ayuda llegue a las personas necesitadas de forma transparente y conforme con los principios establecidos, los actores humanitarios que operan en el territorio de la República Árabe Siria han aumentado los niveles de diligencia debida y han reforzado los procedimientos de vigilancia. El enfoque parte de un marco global de indicadores, herramientas y documentos de orientación obligatorios, así como de estrategias de seguimiento y evaluación adaptadas en las que se describen a grandes rasgos compromisos y métodos específicos para el contexto sirio. Por ejemplo, el UNFPA está aplicando su enfoque global de garantía de último tramo, sobre cuya base ha elaborado procedimientos operativos estándar y herramientas de vigilancia adaptadas al contexto sirio con miras a asegurar que los bienes y suministros médicos, los kits de higiene femenina y otros productos básicos lleguen a su destino previsto, reforzando al mismo tiempo el sistema general de seguimiento y reduciendo al mínimo el desabastecimiento de medicamentos esenciales. Las intervenciones en materia de resiliencia del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en particular las que se centran en restablecer el funcionamiento de los servicios básicos en los lugares afectados por el conflicto, se basan en una modalidad de gestión de riesgos sistemática durante el diseño y la ejecución de los proyectos, a fin de proteger de los riesgos ambientales y sociales en todas las etapas.

9. Las Naciones Unidas supervisan la ejecución de los proyectos tanto directamente como a través de observadores externos. Por ejemplo, el PMA supervisa directamente en torno al 30 % de sus proyectos por conducto de 37 observadores destinados en todas las oficinas sobre el terreno, los cuales realizan actividades de vigilancia de la distribución y de la fase posterior a la distribución. La supervisión del 70 % restante se realiza periódicamente a través de observadores externos. El PMA aumentó la labor de supervisión directa de sus observadores sobre el terreno de un promedio de 381 visitas trimestrales en 2019 a un promedio de 913 visitas trimestrales en 2021, lo que representa un aumento del 139 %. La Organización Mundial de la Salud (OMS) cuenta con 30 puntos focales en todas las provincias, que efectuaron 206 visitas de supervisión directa en el período comprendido entre julio y octubre de 2021 con miras a hacer un seguimiento y supervisar la ejecución de los proyectos que reciben apoyo de la OMS. Desde principios de año, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha realizado más de 560 misiones de supervisión de proyectos y asociados en todo el país. La frecuencia de esas misiones depende de la obtención de permisos, de las medidas de precaución relacionadas con la COVID-19 y de las condiciones de seguridad en las zonas de visita. Aunque el personal de las Naciones Unidas que trabaja en la República Árabe Siria sigue teniendo problemas de acceso, los proyectos se gestionan con regularidad de manera directa.

10. Las Naciones Unidas complementan sus visitas periódicas con observadores externos que regularmente realizan visitas sobre el terreno para supervisar la ejecución de los proyectos y hacer su seguimiento, presentar informes y realizar evaluaciones. Refuerzan las actividades de supervisión que realiza el reducido número de funcionarios de las Naciones Unidas y proporcionan acceso a zonas a las que las Naciones Unidas tienen más dificultades para llegar. Entre julio y noviembre de 2021 se llevaron a cabo un total de 4.084 misiones de supervisión externa en todas las provincias (véase la figura), es decir, en torno a 30 misiones diarias en promedio.



Figura
Número de misiones de supervisión externa, 1 de julio a 15 de noviembre de 2021



11. Actualmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene destacados 37 observadores externos de sus oficinas sobre el terreno en todas las provincias, que se suman al personal y los funcionarios de su programa básico y de seguimiento y evaluación. Esos observadores realizan visitas periódicas sobre el terreno a los lugares en los que se ejecutan proyectos para supervisar la selección de beneficiarios y el progreso de las actividades. Los observadores externos contratados por la OMS aplican criterios definidos específicamente para medir el desempeño sobre la base de la economía, la eficacia, la eficiencia, la ética y la equidad. Desde octubre de 2021, han realizado visitas a seis organizaciones no gubernamentales, durante las cuales encuestaron a los beneficiarios, celebraron discusiones de grupos focales, hicieron entrevistas individuales y completaron una lista de control de la labor de observación. El UNICEF obtiene información de las comunidades a través de personal sobre el terreno, facilitadores y observadores externos que cuentan con la capacidad y los instrumentos para evaluar las necesidades y recabar opiniones. En los casos en que la supervisión no puede ser presencial, el ACNUR cuenta con sistemas sólidos que aseguran la comunicación sistemática con los asociados y los beneficiarios, así como la presentación a unos y otros de información periódica, para evaluar la ejecución de los proyectos. Ha creado una base de datos para supervisar el progreso mensual de todas las actividades que está llevando a cabo. La base de datos permite analizar en tiempo real, a nivel de subdistrito, los entregables del programa que deben proporcionar el ACNUR y sus asociados, y refuerza su labor de planificación y presentación de informes con base empírica. Una parte esencial de los acuerdos de asociación al uso son los planes de supervisión basados en los riesgos de los proyectos, que el ACNUR prepara en colaboración con sus asociados.

12. Al igual que ocurre con cualquier programación humanitaria, la programación humanitaria para la República Árabe Siria comprende como obligación contractual un elevado nivel de diligencia debida que se recoge en estrictos acuerdos entre los donantes y asociados y entre las organizaciones colaboradoras. Esos procedimientos ayudan a garantizar la rendición de cuentas de todas las partes interesadas y ante todas ellas. Los donantes suelen realizar evaluaciones de la capacidad de los posibles asociados financieros para determinar si el asociado de que se trate tiene capacidad suficiente en términos de conocimientos institucionales, financieros, técnicos y de gestión. Los proyectos se someten periódicamente a una auditoría realizada por auditores independientes para evitar la corrupción.

13. Muchas organizaciones humanitarias han elaborado sólidos mecanismos de control para asegurar la conformidad con las medidas de diligencia debida, así como para proteger al personal, los asociados y los beneficiarios. Cabe mencionar a modo de ejemplo la supervisión de las diversas etapas de la ejecución de los proyectos o de los procesos de adquisiciones, en los que se recurre a múltiples fuentes.

14. Además de los mecanismos de supervisión descritos anteriormente, se han establecido mecanismos para recabar opiniones con el fin de ayudar a los organismos a determinar mejor si las entregas satisfacen las necesidades de los hogares y mejorar la rendición de cuentas ante las personas afectadas. El PMA gestiona un teléfono de asistencia específico a través de un centro de llamadas atendido por empleados del PMA. En 2021, recibió y tramitó una media de 1.200 llamadas mensuales a través de su mecanismo para recabar opiniones de las comunidades. La OMS también tiene un número de teléfono específico para las aportaciones de los beneficiarios, que todos los asociados deben colocar en lugar bien visible para todas las personas que reciben servicios de salud. El UNICEF cuenta con una línea directa para rendir cuentas ante los beneficiarios y utiliza múltiples canales con los asociados para recabar las opiniones de los beneficiarios y adoptar medidas al respecto, que comprenden encuestas, buzones de sugerencias y discusiones de grupos focales. Los asociados del UNFPA en la ejecución tienen buzones de sugerencias y reclamaciones en sus instalaciones para que los beneficiarios puedan dar su opinión sobre los servicios recibidos. La FAO utiliza los medios sociales para facilitar la comunicación bidireccional con los beneficiarios, tanto para las opiniones como para el apoyo técnico. El ACNUR ha introducido una serie de teléfonos de asistencia y otras herramientas virtuales a través de las cuales las personas de las que se ocupa pueden solicitar orientación y asesoramiento y hacer llegar sus opiniones. Desde enero de 2021, se han recibido casi 30.000 llamadas, es decir, unas 2.900 al mes en promedio. Además, el ACNUR está poniendo en marcha una encuesta de opinión en centros comunitarios para evaluar la calidad y la eficacia de los servicios prestados, que contribuirá a mejorar la planificación y la prestación de asistencia a las personas más necesitadas. Esto se suma a otros mecanismos más comunes de rendición de cuentas implantados para recibir opiniones y reclamaciones durante la distribución, en las oficinas y en los centros comunitarios. El PNUD creó un mecanismo de respuesta de partes interesadas y un número de teléfono local de asistencia.

15. Las opiniones de las comunidades, junto con los datos de seguimiento, se utilizan para mejorar constantemente la ejecución de las actividades humanitarias. Las entidades de las Naciones Unidas también realizan evaluaciones para valorar la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de los programas. El UNICEF está llevando a cabo actualmente dos evaluaciones formales e independientes de sus oficinas en el país, y ha realizado dos evaluaciones programáticas independientes sobre el apoyo a la alimentación de lactantes y niños de corta edad y los programas de educación sobre las municiones explosivas.

16. A pesar de los sistemas implantados, la prestación de asistencia humanitaria dentro de la República Árabe Siria sigue presentando riesgos considerables. Las Naciones Unidas evalúan continuamente el entorno operacional y hacen periódicamente balance para asegurarse de que sus evaluaciones de los riesgos estén actualizadas. Sobre la base de esos riesgos, pueden elaborar planes para atenuarlos. En el caso de los riesgos que no se pueden prevenir, también le permiten mantener discusiones más transparentes con los donantes y otros asociados. Se ha aplicado un total de 72 medidas de mitigación de los riesgos, aunque se ha determinado que seis riesgos prioritarios aún presentan un riesgo residual moderado después de la aplicación de las medidas de mitigación. Cabe destacar entre ellos las trabas al acceso, los intentos de instancias externas de influir en la programación, las limitaciones de los programas de protección y el riesgo de explotación y abusos sexuales.

17. El equipo de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria ha desarrollado un sistema de gestión de riesgos que incluye el sistema de gestión del riesgo institucional de cada organismo, y ha establecido un grupo de trabajo de gestión de riesgos en el equipo en el país que recibe apoyo de una Dependencia de Gestión de Riesgos con sede en la Oficina del Coordinador Residente. La Dependencia de Gestión de Riesgos se creó en junio de 2021 y proporciona análisis y apoyo de coordinación para que las Naciones Unidas y sus asociados y donantes tengan una visión nítida de los riesgos y las medidas de mitigación que se están aplicando. La Dependencia promueve una gestión de riesgos sólida, la diligencia debida y el intercambio de información con el objetivo de mejorar la planificación y la ejecución de los programas, orientar las decisiones, fortalecer la rendición de cuentas fiduciaria, no causar daño y establecer un diálogo sobre las dificultades de la gestión de riesgos.

Transparencia en las operaciones transfronterizas

18. El Secretario General detalló las medidas adoptadas por las operaciones transfronterizas de las Naciones Unidas para vigilar la prestación de asistencia desde la frontera hasta que llega a las personas necesitadas en dos informes anteriores (S/2018/617 y S/2020/401). Describió esa vigilancia, realizada en cuatro niveles distintos: a) en la frontera, donde se ocupa el Mecanismo de Vigilancia de las Naciones Unidas para la República Árabe Siria; b) en los almacenes de la República Árabe Siria; c) en los puntos de distribución; y d) después de la distribución, con los beneficiarios. Ha sido, y sigue siendo, una operación transparente en la que las Naciones Unidas conocen la situación de las entregas de ayuda en cada paso del proceso, pese a que la operación se gestiona a distancia.

19. Desde 2014, el Mecanismo de Vigilancia de las Naciones Unidas ha comprobado sistemáticamente el carácter humanitario de la asistencia transfronteriza en el centro de transbordo de Reyhanli, cerca del punto de paso de Bab al-Hawa, así como en otros puntos de paso previamente autorizados por el Consejo de Seguridad. Cuando los cargamentos de ayuda humanitaria llegan al centro de transbordo en camiones turcos, se descargan y se vuelven a cargar en camiones sirios para cruzar la frontera bajo la atenta mirada de los oficiales de vigilancia del Mecanismo. Después de verificar las cartas de porte y confirmar que la carga está en consonancia con la asistencia previamente anunciada, los oficiales comprueban físicamente los envíos por medio de controles al azar y verificaciones. Cuando la carga ha concluido, los oficiales de vigilancia comprueban que los camiones están bien cerrados y vigilan la colocación de precintos por los funcionarios de aduanas.

20. Cuando todos los camiones están cargados, se reúnen en un convoy bajo la supervisión del Mecanismo de Vigilancia de las Naciones Unidas. Los oficiales de vigilancia acompañan al convoy hasta la frontera, para asegurarse de que no se manipulan los envíos ni se reabren los camiones. Una vez que los camiones han cruzado la frontera, el Mecanismo emite una notificación a la atención de las autoridades sirias en la que confirma el carácter humanitario del envío.

21. En octubre, el Mecanismo de Vigilancia de las Naciones Unidas inspeccionó y confirmó el carácter humanitario de 11 envíos, integrados por 1.020 camiones. En torno al 80 % de la asistencia de las Naciones Unidas que cruzó ese mes la frontera hacia el noroeste de la República Árabe Siria consistió en ayuda alimentaria, mientras que los artículos no alimentarios, incluidos refugios y asistencia de preparación para el invierno, representaron el 19 % del volumen total. El resto de la ayuda incluyó suministros sanitarios, como medicamentos esenciales, equipo médico, vacunas y material de prevención contra la COVID-19, y material escolar. Desde que la operación iniciara su andadura en julio de 2014 y hasta noviembre de 2021, han cruzado la frontera con destino al noroeste del país 47.498 camiones de ayuda

humanitaria en el marco de este sistema de vigilancia estrecha. Hasta la fecha no se han encontrado artículos no humanitarios en esos envíos.

22. Los asociados en la ejecución, de confianza y con antecedentes verificados, y los observadores externos contratados por las Naciones Unidas confirman las entregas de ayuda cuando estas llegan a los almacenes. Al igual que en las operaciones de ayuda dentro de la República Árabe Siria, los observadores externos supervisan la distribución a los beneficiarios o a instalaciones, como escuelas o establecimientos de salud. En los puntos de distribución se usan vídeos y fotografías con registro de fecha y hora y referencias geográficas para confirmar la entrega. Por ejemplo, los observadores externos del PMA vigilan *in situ* las actividades de distribución de alimentos en unos 150 puntos de distribución final al mes. Además, todos los meses reúnen información sobre los precios y presentan, en promedio, unos 40 informes de los precios en los mercados del noroeste del país. También visitan los almacenes del PMA y llevan un control de estos con ayuda de una lista de comprobación elaborada por la Unidad de la Cadena de Suministro del PMA.

23. Las entidades de las Naciones Unidas han adoptado sus propios sistemas de rendición de cuentas adaptados a sus necesidades operacionales. Por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones utiliza un sistema de rastreo de productos básicos en sus entregas de ayuda humanitaria. Los artículos llevan códigos QR únicos que se escanean a su llegada al almacén en el noroeste de la República Árabe Siria y de nuevo cuando se distribuyen a los beneficiarios. La OMS rastrea los suministros desde los almacenes hasta los establecimientos de salud y los pacientes mediante un sistema de vigilancia externa. Se recopilan datos sobre las necesidades mensuales de suministros, las tasas de utilización y las carencias a nivel de los establecimientos, a fin de determinar las necesidades esenciales de atención médica vital y de supervivencia.

24. Las modalidades de vigilancia posterior a la distribución consisten en debates de grupos focales, mecanismos para presentar reclamaciones y opiniones en los centros a los que se presta apoyo y encuestas sobre la satisfacción de los beneficiarios. Muchas entregas incluyen números de teléfono en el exterior del embalaje o dentro de este para que los beneficiarios puedan hacer llegar sus opiniones de manera directa. En lo que va de 2021, los mecanismos de vigilancia externa de la protección del ACNUR han encuestado a 1.040 beneficiarios de las actividades de protección. Los resultados indican que las actividades fueron bien recibidas por las comunidades y que no se observaron obstáculos para acceder a ellas. Se veló por que fueran accesibles para todos, incluidos los grupos vulnerables como las personas con discapacidad y las personas de edad. Todos los beneficiarios encuestados consideraron útiles los servicios prestados.

25. Asimismo, en el marco de las actividades de vigilancia relacionadas con los artículos no alimentarios se realizaron encuestas a 1.525 beneficiarios según las cuales la gran mayoría (98 %) estaban satisfechos con el contenido, el proceso de distribución y el personal que participó en la distribución. Los observadores externos supervisaron seis almacenes gestionados por los asociados del ACNUR en la ejecución y, en general, determinaron que se hallaban en muy buen estado. Las actividades que llevaron a cabo los observadores externos en relación con la instalación de refugios comprendieron 1.129 encuestas, así como la supervisión de ocho emplazamientos para desplazados internos, que demostraron que el proceso de instalación se había realizado de forma ordenada y segura. Todos los emplazamientos supervisados se consideraron seguros. Además, se determinó que se habían aplicado las medidas de protección contra la COVID-19 en todas las actividades.

26. Las operaciones transfronterizas están sujetas a mecanismos de rendición de cuentas entre los donantes y los asociados, que incluyen la verificación del carácter humanitario de las actividades de los asociados, y al cumplimiento de las sanciones o las medidas de lucha contra el terrorismo, los exámenes externos y la aplicación de medidas de gestión de riesgos. Las Naciones Unidas imparten capacitación a los asociados en la ejecución y a las autoridades locales en materia de derecho internacional humanitario y promueven la prestación de ayuda humanitaria conforme a los principios establecidos en las zonas de la República Árabe Siria donde operan grupos armados no estatales.

27. Pese a la estrecha vigilancia existente, y como en cualquier operación humanitaria de gran envergadura en un entorno complejo, las operaciones humanitarias transfronterizas no están exentas de riesgos. Cabe mencionar como factores de riesgo que la operación se gestiona a distancia y que una parte de la zona en la que se prestan servicios está bajo el control de una autoridad local a la que se le suponen vínculos estrechos con un grupo armado no estatal que ha sido designado como grupo terrorista por el Consejo de Seguridad. Minimizar el riesgo que se desvíe la ayuda y velar por que los grupos armados no se beneficien de ningún aspecto de las entregas humanitarias ha sido durante mucho tiempo una prioridad para las organizaciones humanitarias que participan en la operación humanitaria transfronteriza.

28. Aunque cada organismo ha gestionado sus propios riesgos, en los últimos años se ha procurado consolidar esa labor en un enfoque coherente entre las Naciones Unidas y sus asociados. En marzo de 2019, el Grupo de Enlace Humanitario hizo suyo el documento titulado “Strengthening risk management of humanitarian cross-border operations from Turkey into Syria to prevent interference and aid diversion” (Fortalecimiento de la gestión de riesgos en las operaciones humanitarias transfronterizas de Turquía a Siria para prevenir las interferencias y los desvíos de la ayuda). El Grupo realizó después un análisis de riesgos conjunto y preparó un marco de riesgos común como herramienta que cualquier organización podrá utilizar para fundamentar sus medidas de gestión de riesgos, pero que también se utilizará para ayudar a la comunidad humanitaria en general a analizar y gestionar los riesgos de forma colectiva. En noviembre de 2021 se compartió con los donantes una propuesta para apoyar la creación de una dependencia de gestión de riesgos en la oficina del Coordinador Regional Adjunto de Asuntos Humanitarios, que consolidará en mayor medida las iniciativas de evaluación y respuesta conjunta a los riesgos en las operaciones transfronterizas, y la creación de un grupo de trabajo de gestión de riesgos, que respaldará al Grupo y a la comunidad humanitaria en general.

III. Progresos de las operaciones translineales de las Naciones Unidas en la atención a las necesidades humanitarias

29. En la República Árabe Siria hay 6,9 millones de personas que viven en zonas no controladas por el Gobierno, y de ellas, 5,6 millones necesitan asistencia humanitaria. Las personas necesitadas de las zonas no controladas por el Gobierno se concentran en las zonas septentrionales del país y, en menor cantidad, en el sudeste, en Al-Rukban. Se considera que en las zonas que no están bajo control gubernamental las necesidades humanitarias son agudas, debido a las intensas hostilidades que se han producido en el noroeste y el nordeste durante períodos prolongados y al elevado número de desplazados internos, muchos de los cuales viven en asentamientos informales o centros colectivos.

Operaciones translineales en el nordeste de la República Árabe Siria

30. De los 2,7 millones de personas que se calcula que viven en zonas del nordeste que no están bajo control del Gobierno, 2,2 millones necesitan asistencia humanitaria, incluidos medio millón de desplazados internos. Casi 140.000 viven en campamentos, entre ellos el de Al-Hawl, que alberga a unas 57.588 personas, en su mayoría niños. El deterioro de la situación socioeconómica ha hecho que más personas vulnerables se trasladen a campamentos con la esperanza de mejorar su acceso a los servicios. El acceso al nordeste se realiza tanto a través de las líneas de fuego desde las zonas del país bajo control del Gobierno como a través de la frontera desde el Iraq. Sin embargo, el permiso que tenían las Naciones Unidas para enviar ayuda transfronteriza al nordeste por Al-Yarubiya no se renovó en 2020. En consecuencia, solo las ONG realizan actualmente operaciones transfronterizas por el paso de Fish Jabur a la República Árabe Siria, así como desde el interior del propio nordeste del país.

31. En el contexto del nordeste de la República Árabe Siria, el término "translineal" se refiere a los movimientos desde las zonas bajo control del Gobierno hasta las zonas bajo control de autoridades locales. Todos los días se transportan entre esas zonas artículos de socorro. Entre el 1 de julio y el 31 de octubre de 2021, 625 camiones con suministros humanitarios cruzaron desde las zonas controladas por el Gobierno hasta el noreste del país por el punto de paso de Al-Tabaqa. Ese acceso se ha podido emplear siempre para la mayoría de los suministros, con la excepción de los artículos sanitarios, y la circulación de artículos entre las zonas ha sido constante en los últimos 10 años.

32. En el nordeste, las Naciones Unidas mantienen un acceso humanitario regular y sostenido desde sus suboficinas de Al-Qamishli a la mayor parte de las provincias de Al-Raqa y Al-Hasaka. El PMA presta asistencia alimentaria general a unas 650.000 personas al mes en promedio. Durante el segundo semestre de 2021, el UNICEF amplió sus operaciones con objeto de atender a más de 983.000 personas en 2021 en las provincias de Al-Hasaka, Al-Raqa y Deir Ezzor, en particular mediante la rehabilitación de la infraestructura de agua (por ejemplo, estaciones de abastecimiento de agua y ampliaciones de las conducciones de agua). En 2021, el UNFPA entregó 259 kits de salud reproductiva para prestar apoyo a los servicios de salud de las provincias de Deir Ezzor, Al-Raqa y Al-Hasaka, incluidos los campamentos de Al-Hawl, Mahmoudli y Arisha. La FAO ayudó a 126.000 personas de las provincias de Al-Hasaka y Deir Ezzor con paquetes de insumos agrícolas de emergencia y servicios de sanidad animal. En el segundo semestre de 2021, el ACNUR distribuyó en el nordeste más de 24.500 artículos no alimentarios y kits de preparación para el invierno a unas 85.000 personas. Además, en el mismo período se distribuyeron y sustituyeron unas 7.490 tiendas en los campamentos de la zona. El ACNUR sigue apoyando las actividades interinstitucionales en el nordeste, en particular en los campamentos, a fin de resolver de manera coordinada los problemas de protección y asistencia de las poblaciones afectadas.

33. La OMS informa de que en 2021 ha cubierto cerca del 30 % de las necesidades farmacéuticas de la zona. Entre julio y noviembre, entregó 11 cargamentos translineales (en cuatro convoyes terrestres y siete puentes aéreos) consistentes en 196.910 kg de suministros, cantidad suficiente para realizar 164.142 tratamientos y atender 18.092 casos de traumatismo. Los envíos incluían una gama de artículos médicos (tratamientos de hemodiálisis, tabletas de cloro, kits contra el cólera, material de laboratorio, equipo médico, medicamentos, kits de traumatología y camas de unidad de cuidados intensivos), así como vacunas, incluidas vacunas contra la COVID-19 y para la inmunización sistemática. Esos suministros se distribuyeron a 120 establecimientos de atención primaria y 19 hospitales.

34. Se hicieron gestiones para mejorar el acceso y poder seguir atendiendo las necesidades. Se aumentó la dotación de las oficinas de las Naciones Unidas en Al-Qamishli, en el noreste de la República Árabe Siria, que ahora tienen 135 funcionarios, incluidos 14 de contratación internacional, que trabajan para nueve entidades de las Naciones Unidas en cinco locales de oficinas diferentes. Aumentó la eficacia de las rutas de acceso, gracias a una nueva ruta de acceso recientemente aprobada para la entrega de ayuda de las Naciones Unidas con objeto de transportar alimentos directamente desde Homs hasta al Al-Raqa sin pasar primero por los almacenes de Al-Qamishli.

35. Sin embargo, sigue habiendo restricciones de acceso. La respuesta humanitaria de las Naciones Unidas en los campamentos se ha convertido en todo un desafío debido a una serie de factores, como los prolongados plazos de aprobación de la ejecución de los proyectos, la falta de acceso y la inseguridad, en particular en el campamento de Al-Hawl. Sigue siendo difícil acceder a algunas partes de la provincia de Deir Ezzor, donde hay una presencia operacional reducida debido a la inseguridad y a la extensa contaminación por municiones sin detonar. En septiembre, el ACNUR aumentó su presencia operacional abriendo una oficina en la provincia de Deir Ezzor para prestar una asistencia más directa a las personas de las que se ocupa en la provincia, y una ONG internacional abrió otra oficina sobre el terreno. Otras zonas, entre ellas Manbich y Ayn al-Arab, siguen siendo de difícil acceso desde Damasco, debido a la falta de acuerdo entre las partes y a las condiciones de inseguridad.

36. A pesar de la gran operación en curso, las necesidades siguen sobrepasando la respuesta. Es el caso especialmente de la respuesta de salud, que era la principal operación transfronteriza de las Naciones Unidas por Al-Yarubiya antes de su cierre. La disponibilidad de suministros médicos en el nordeste de la República Árabe Siria sigue siendo un problema grave, debido en parte a las dificultades para importar suministros al país, concretamente al nordeste. Por ejemplo, el laboratorio central de Al-Qamishli —el único centro de análisis que hay en las zonas del nordeste no controladas por el Gobierno— no ha podido procesar las pruebas de la COVID-19 desde el 10 de noviembre porque carece de kits de extracción del ARN, kits de pruebas de reacción en cadena de la polimerasa y otros consumibles de laboratorio. Además, el hospital de Shahil, que presta servicios integrales de atención de la salud y de tratamiento contra la COVID-19 a 362.000 residentes de Deir Ezzor, está en riesgo de cerrar por falta de apoyo. Otros establecimientos de salud esenciales de todo el nordeste tienen carencias básicas y sufren interrupciones en su funcionamiento, entre ellos la maternidad de Al-Raqa.

37. El acceso translineal sigue limitado a la zona entre Ras al-Ayn y Tall Abyad, y actualmente no se están realizando entregas translineales de ayuda de las Naciones Unidas a esa zona. Las Naciones Unidas solicitaron acceso translineal a la zona en 2019 y 2020 para evaluar la situación, pero no fue posible lograr un acuerdo entre todas las partes sobre la composición de la misión. La última solicitud para una misión de evaluación interinstitucional, presentada al Gobierno de la República Árabe Siria el 6 de octubre de 2021, sigue pendiente. La OMS y el UNICEF solicitaron acceso el 7 de noviembre para distribuir vacunas contra la COVID-19, y su solicitud fue aprobada por el Gobierno de la República Árabe Siria el 6 de diciembre.

38. El acceso de los técnicos de las direcciones de agua y electricidad a la estación de abastecimiento de agua de Aluk, situada en la zona entre Ras al-Ayn y Tall Abyad, sigue estando sujeto a acuerdos locales entre las partes en el conflicto. Aunque los equipos han podido acceder a la estación en numerosas ocasiones para hacer reparaciones, también ha habido períodos críticos en los que no fue posible acceder, en particular durante las temporadas en que no hubo suministro eléctrico desde Al-Darbasiya. Ocurrió por última vez entre el 20 de agosto y el 10 de septiembre,

período durante el cual no se realizaron operaciones de bombeo. Desde el 19 de noviembre, la estación de abastecimiento de agua ha funcionado por debajo de su capacidad debido al deficiente suministro de electricidad. El 26 de noviembre, la estación dejó de funcionar por completo, lo que afectó directamente al acceso al agua de 500.000 personas.

Operaciones translineales en el noroeste de la República Árabe Siria

39. De los 4,2 millones de personas que se calcula que viven en zonas del noroeste que no están bajo control del Gobierno, 3,4 millones necesitan asistencia humanitaria, incluidos 2,8 millones de desplazados internos.

40. Aunque el acceso al noroeste de la República Árabe Siria es problemático, los actores humanitarios que realizan operaciones transfronterizas por lo general pueden acceder a la mayoría de las zonas del noroeste que no están bajo control del Gobierno y hacer entregas de manera sostenida y sin obstáculos. Las restricciones de acceso más importantes se presentan en las zonas poco pobladas cercanas al frente en el sur de Idlib y el oeste de Alepo, donde se ha denunciado un aumento de las hostilidades en los últimos seis meses. En octubre y noviembre se produjeron numerosos bombardeos y otros ataques con misiles que afectaron a las operaciones humanitarias, en particular en las zonas cercanas a las rutas de suministro y a los almacenes de las entidades de las Naciones Unidas y las ONG. Aunque ha sido posible acceder a la mayor parte del noroeste del país, las necesidades humanitarias siguen sobrepasando la respuesta.

41. Desde abril de 2020, las Naciones Unidas han estado en contacto con las diversas partes implicadas para facilitar las operaciones translineales. Desde julio de 2021, ha habido contactos periódicos con las diversas partes para determinar una modalidad operacional que sea aceptable para todas y que tenga en cuenta las opiniones divergentes, sobre todo respecto de quiénes participarán en la realización de las entregas translineales y quiénes estarán autorizados a distribuir la ayuda. Todas las partes indicaron que, en principio, apoyaban las operaciones translineales. Se enviaron cinco notas verbales al Gobierno de la República Árabe Siria solicitando acceso, y todas ellas recibieron una respuesta afirmativa. Se mantuvieron numerosos contactos con representantes del Gobierno de Turquía y de las autoridades locales de Idlib en el marco de las negociaciones sobre el acceso. Sin embargo, siguió siendo difícil obtener todas las aprobaciones necesarias y las correspondientes garantías de seguridad en un entorno tan inseguro, lo que ocasionó algunos de los retrasos que se han producido.

42. A raíz de las negociaciones sobre el acceso, se organizaron dos convoyes translineales. El 31 de agosto, el PMA logró llevar a cabo la primera entrega translineal de asistencia alimentaria y nutricional desde la ciudad de Alepo, en la provincia de Alepo, bajo control del Gobierno, hasta un almacén en la ciudad de Sarmada, en la provincia de Idlib. La asistencia prestada fue suficiente para atender las necesidades de 43.500 personas durante un mes. La segunda entrega translineal se realizó los días 9 y 10 de diciembre, una vez se recibieron de todas las partes las autorizaciones necesarias. El envío llevó asistencia multisectorial, incluida asistencia alimentaria y nutricional, a otras 43.500 personas, así como artículos del UNFPA, la OMS y el UNICEF al almacén de Sarmada. El convoy, programado inicialmente para los días 9 a 11 de noviembre y reprogramado posteriormente para los días 28 a 30 de noviembre debido a que no se habían recibido garantías de seguridad de las autoridades locales, finalmente llegó a destino. El aviso a las autoridades locales para que reunieran las garantías de seguridad necesarias se dio menos de cuatro días antes de la fecha inicial prevista para la salida del convoy.

43. Las Naciones Unidas siguen manteniendo contactos con las partes interesadas para enviar otra misión translineal de asistencia al noroeste desde dentro de la República Árabe Siria en convoyes translineales de varios organismos diferentes. Se ha elaborado un plan para realizar una serie de operaciones translineales periódicas y predecibles de varios organismos diferentes de las Naciones Unidas con objeto de prestar asistencia multisectorial durante los próximos seis meses. El plan prevé entregas periódicas de ayuda translineal a los lugares seleccionados, mediante el envío de convoyes translineales mensuales a los almacenes. Se centra en la organización de convoyes humanitarios translineales no acompañados de varios organismos diferentes a las comunidades de los subdistritos prioritarios de las provincias de Idlib y Alepo, donde residen 593.000 personas necesitadas. La priorización se basa en el objetivo de maximizar los efectos. El plan semestral se dio a conocer a todas las partes el 27 de octubre.

44. El 17 de noviembre, el PMA recibió la aprobación de las partes interesadas para seguir adelante con su modalidad de distribución prevista de artículos humanitarios transportados a través de las líneas de fuego hasta el noroeste de la República Árabe Siria a finales de agosto. Está previsto que la distribución, de la que se encargará un equipo local del PMA, comience en la segunda mitad de diciembre. Según ese modelo de distribución directa, el PMA distribuirá los productos básicos transportados a los beneficiarios, bajo su plena responsabilidad y supervisión. El proceso local de selección, contratación y capacitación del equipo de distribución ya ha comenzado. Las Naciones Unidas tienen previsto reproducir ese modelo en futuras misiones translineales de las Naciones Unidas, siempre que sea posible, de modo que la asistencia entregada por canales translineales se distribuya bajo la responsabilidad y la supervisión de las Naciones Unidas.

45. A pesar del avance que supone conseguir que un primer convoy translineal llegue a destino y de las medidas adoptadas para enviar más convoyes y distribuir ayuda, todavía hay que superar dificultades para poder realizar con regularidad y de manera sostenida operaciones translineales al noroeste de la República Árabe Siria. Recibir las garantías de seguridad necesarias y oportunas de las partes en el conflicto sigue siendo fundamental para garantizar el tránsito seguro de los convoyes translineales y de su personal, y los bombardeos, ataques aéreos, minas terrestres y artefactos explosivos improvisados representan una amenaza real para la seguridad del personal humanitario. Se estableció un nuevo sistema de distribución, ya que las partes no se pusieron de acuerdo sobre el uso de los mecanismos de distribución existentes. Es esencial que todas las partes se comprometan a no interferir en las diversas etapas de las actividades humanitarias de entrega translineal. La rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas es también un aspecto importante que hay que tener en cuenta, en términos tanto de asegurar que las comunidades acepten las entregas como de, una vez entregada la ayuda, establecer contactos para reducir al mínimo la posibilidad de que las comunidades vecinas u otros grupos respondan de manera negativa.

46. Ante las dificultades de acceso que tienen los convoyes, las entidades han adoptado también métodos innovadores para llegar a las personas a través de las líneas de fuego desde las zonas bajo control del Gobierno. El UNICEF ha puesto en marcha programas de agua, saneamiento e higiene en zonas no controladas por el Gobierno de la provincia de Idlib, así como en zonas no controladas por el Gobierno del oeste de la zona rural de Alepo. Para esa labor contó con la colaboración del sector privado. En 2021, llevó agua en camiones a unas 23.400 personas de cuatro comunidades (Al-Buraych, Atarib, Babtu y Kafr Karmin) del oeste de la zona rural de Alepo, y atendió a 379.600 personas mediante la reparación de bombas de agua y paneles de control en cuatro distritos de Idlib (Idlib, Harim, Ariha y Yisr al-Shugur).

Operaciones translineales en el sudeste de la República Árabe Siria

47. En el sudeste, según los cálculos todavía hay en Al-Rukban y sus alrededores unas 12.000 personas. Debido a que no se realizan entregas humanitarias regulares y a otros factores, las condiciones en Al-Rukban se han ido deteriorando desde que el último convoy con ayuda humanitaria enviado llegó a la zona en septiembre de 2019. Entre otras cosas se ha producido un aumento de la inseguridad alimentaria, que se ha visto agravado por la interrupción de las rutas comerciales oficiosas de suministro a los asentamientos desde febrero de 2020. Las medidas relacionadas con la pandemia de COVID-19 también han interrumpido el acceso a los centros de atención de la salud de las Naciones Unidas en Jordania. Persisten los problemas de protección. Como resultado de las nefastas condiciones humanitarias, en 2021 han proseguido los abandonos espontáneos de Al-Rukban, en algunos casos de personas necesitadas de cuidados médicos inmediatos. Las Naciones Unidas y sus asociados siguen prestando asistencia a las personas que abandonan espontáneamente Al-Rukban. Aunque la Organización continúa ocupándose del asunto y estudiando todas las opciones, sigue sin lograrse un acceso humanitario pleno a Al-Rukban.

IV. Actividades de recuperación temprana en las operaciones de las Naciones Unidas

48. La resiliencia de la población de la República Árabe Siria se ha visto enormemente reducida por una década de conflicto, una crisis socioeconómica aguda, sucesivas crisis relacionadas con el abastecimiento de agua y la COVID-19, y el invierno. En torno al 90 % de la población vive en la pobreza y una parte importante de la infraestructura civil ha sido destruida o se está desintegrando. En 2020, el ingreso mensual medio en el país ya no bastaba para cubrir las necesidades básicas (véase el cuadro). A pesar de los niveles sin precedentes de financiación humanitaria alcanzados en 2020, este es uno de los factores que contribuyó a que aumentara considerablemente el número de personas necesitadas ese año (21 %), y a que haya seguido haciéndolo en 2021.

Cuadro

Diferencia entre el ingreso mensual medio y el gasto mensual básico, por año[1]

(Libras sirias)

	2019	*2020*	*2021*
Ingreso mensual medio	95 997	147 724	301 377
Gasto mensual medio	95 622	177 721	449 642
Déficit de ingreso	–	**29 997**	**148 265**

49. Esa menor resiliencia lleva a que las crisis de poca entidad aumenten las cifras de personas necesitadas, y lo más probable es que la tendencia se mantenga en 2022. Tres cuartas partes de los hogares han indicado que actualmente no pueden cubrir sus necesidades básicas de manera sostenida. Con un estrés hídrico creciente y una cosecha de cereal poco productiva en la temporada 2021-2022, las posibilidades de que la escasez alimentaria aumente son considerables. En torno al 60 % de la población ya se encuentra en situación de inseguridad alimentaria. En una evaluación se ha determinado que los servicios de agua, saneamiento e higiene, salud y educación son disfuncionales en casi la mitad (131) de los subdistritos sirios debido a la pérdida

[1] Sobre la base de los resultados de la evaluación multisectorial de las necesidades de 2021.

de personal técnico y a una infraestructura que requiere reparaciones urgentes por daños o falta de mantenimiento. Los obstáculos para acceder a los establecimientos de salud siguen siendo graves; en 2021 había 7,78 millones de personas en 100 subdistritos en los que el número de médicos o instalaciones sanitarias funcionales no cumplían los requisitos mínimos aceptados a nivel mundial. Pese a las crecientes necesidades, la financiación para el plan de respuesta humanitaria es inferior a la de 2020: a finales de noviembre de 2021, la respuesta había recibido más de 200 millones de dólares menos que en las mismas fechas de 2020.

50. Las actividades de recuperación temprana tienen por objeto evitar que siga aumentando el número de personas necesitadas, así como paliar las necesidades humanitarias inmediatas y prolongadas impulsando la autosuficiencia de las poblaciones afectadas, mejorando el bienestar individual y comunitario y, por consiguiente, reduciendo la dependencia de la asistencia externa. La asistencia para la recuperación temprana hace posible que las personas, los hogares y las comunidades gestionen mejor las perturbaciones y las tensiones, gracias a proyectos que procuran asegurar un acceso continuo a los servicios básicos esenciales. Las actividades de recuperación temprana también desempeñan un papel esencial en el fomento de la cohesión social en un momento en que la creciente competencia por los recursos escasos está generando tensiones en las comunidades. Es, además, lo que pide la población; más allá de la ayuda alimentaria, entre las principales necesidades indicadas por la población de la República Árabe Siria en la última evaluación multisectorial de las necesidades figuran el apoyo a los medios de subsistencia y al empleo y los servicios básicos, como la electricidad.

51. El apoyo del PNUD a las personas con discapacidad se asienta en el enfoque basado en los derechos humanos, en consonancia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En 2020 y 2021, ha facilitado a más de 3.000 personas con discapacidad tratamientos de rehabilitación, incluido apoyo psicosocial como base del proceso de inclusión, y acceso al empleo, la educación y otros servicios básicos para favorecer su integración socioeconómica. También ha aumentado la capacidad de los técnicos locales para mejorar la calidad y la sostenibilidad de los servicios prestados a ese grupo vulnerable.

52. Las actividades de recuperación temprana del plan de respuesta humanitaria se centran en cinco esferas principales integradas: a) reparación y rehabilitación ligeras de la infraestructura civil esencial; b) retirada de escombros y residuos sólidos; c) actividades generadoras de ingresos e intervenciones basadas en el mercado; d) formación profesional y formación práctica; y e) cohesión social e intervenciones comunitarias. Además, al adoptar un enfoque sensible al conflicto, todas las actividades de recuperación temprana procuran aumentar la cohesión social, concretamente mediante el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades para dirigir procesos de recuperación temprana inclusivos a nivel local. Aunque existe un sector independiente para la recuperación temprana y los medios de vida, la respuesta de recuperación temprana es multisectorial, ya que está integrada en todos los sectores gracias a la inclusión del objetivo estratégico 3 del plan de respuesta humanitaria, que consiste en aumentar la resiliencia de las comunidades afectadas mejorando el acceso a las oportunidades de subsistencia y a los servicios básicos, especialmente entre los hogares y las comunidades más vulnerables.

53. Cabe citar como ejemplo de proyecto de recuperación temprana que satisface las necesidades vitales inmediatas y fomenta la resiliencia de las comunidades un proyecto del PMA recientemente finalizado para rehabilitar siete panaderías públicas en las provincias de Alepo, Deraa y Deir Ezzor, que satisface las necesidades de pan de alrededor de 1 millón de personas. El proyecto formaba parte de las actividades para mejorar la cadena de valor del suministro de pan, que incluían también la

rehabilitación ligera de molinos y el suministro de harina a las panaderías. El PNUD, el PMA y la FAO ejecutaron un proyecto conjunto para mejorar la cadena de valor del trigo al pan en Al-Hasaka, con el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria de más de 23.000 personas. La iniciativa se está reproduciendo actualmente en Deraa. Un proyecto dirigido por el UNFPA en Alepo en 2021 combinó la capacitación de personal de atención al parto con el suministro de botiquines para partos en condiciones higiénicas a fin de ayudar a las embarazadas que no pueden acceder a establecimientos de salud en caso de emergencia a evitar infecciones mortales. En 2021, la capacitación de siete profesionales de atención al parto ya ha permitido atender cerca 800 partos seguros. Debido al persistente desabastecimiento de electricidad en el país, se ha determinado que la energía solar fotovoltaica es una solución eficaz para garantizar la sostenibilidad de los servicios de salud esenciales, incluida la vacunación. En respuesta, el UNICEF ha instalado 39 sistemas de energía solar en centros de atención primaria de la salud y en la infraestructura de la cadena de frío, y tiene prevista una ampliación considerable para 2021 y más adelante. Asimismo, a fin promover la mejora de la sostenibilidad climática y financiera de los sistemas de abastecimiento agua y seguir prestando servicios a comunidades vulnerables, el UNICEF ha ultimado la integración de 20 pozos con sistemas solares en 2021.

54. Hasta la fecha, los proyectos de recuperación temprana han hecho posible, por ejemplo, que 6.000 hogares de la provincia de Deir Ezzor puedan cultivar 10.000 toneladas de trigo gracias a que en 2020 se rehabilitaron los sistemas de riego comunitarios con el apoyo del PMA y la FAO. El costo del proyecto de riego fue menor que el de proporcionar asistencia alimentaria general a esos 6.000 hogares durante un año. Gracias al agua, los agricultores han podido plantar cultivos de verano y de invierno, lo que ha reducido sus necesidades alimentarias inmediatas y ha mejorado los medios de vida. En el marco de sus iniciativas más amplias encaminadas a fortalecer la capacidad local para la gestión sostenible y el funcionamiento de los sistemas de abastecimiento de agua en la República Árabe Siria, el UNICEF está valorando cómo apoyar a la población reforzando el sector hídrico para restablecer y reforzar la cadena de suministro (especialmente a nivel local) de diversos productos de agua, saneamiento e higiene, centrándose inicialmente en los productos químicos de tratamiento del agua. Por ejemplo, en agosto de 2021 se pusieron en marcha dos fábricas de producción de cloro respaldadas por el UNICEF en las provincias de Damasco Rural y Deir Ezzor que producen más de tres toneladas de cloro al día. El cloro que produce la fábrica de Damasco Rural se está utilizando para clorar el agua del manantial de Fijeh, en la provincia de Damasco Rural, que es la fuente de abastecimiento de agua principal de más de 1,8 millones de personas en Damasco.

55. Un elemento que ha respaldado la ejecución de proyectos de recuperación temprana ha sido el empleo de una respuesta por zonas en la programación. Los programas de recuperación temprana por zonas ejecutan actividades de recuperación temprana de forma integrada para apoyar la resiliencia de una manera más sostenible en las comunidades seleccionadas. Por ejemplo, la rehabilitación de una escuela en una comunidad rural tendrá un impacto limitado en el acceso de los niños a la educación si no se respaldan también los medios de vida rurales de sus familias. Del mismo modo, prestar apoyo a las familias rurales para aumentar la producción tendrá un impacto limitado en sus medios de vida si los mercados urbanos cercanos no funcionan.

56. La recuperación temprana requiere que el apoyo estructural se transfiera a las entidades adecuadas para que lo gestionen una vez terminado (por ejemplo, panaderías, hospitales y escuelas). Sin embargo, al hacer esa transferencia es preciso velar por que la prestación de servicios sea equitativa y receptiva y rinda cuentas ante las poblaciones afectadas. Mediante la descentralización de las operaciones, las

Naciones Unidas han podido aumentar la participación en los proyectos de las comunidades y las autoridades a nivel local. La participación es fundamental para que se tenga en cuenta la opinión de las comunidades en la rehabilitación y distribución de los servicios esenciales. Por ejemplo, la FAO ha respaldado la creación de asociaciones de usuarios de los recursos hídricos y cooperativas de agricultores para asegurar un reparto justo de esos recursos. En la zona este de Alepo, el PNUD está facilitando un proceso de planificación inclusivo y de múltiples partes interesadas en el que participan representantes de la comunidad y las autoridades locales para priorizar las actividades de recuperación temprana en función de las necesidades de la comunidad.

57. Además de su labor de elaboración de perfiles urbanos, ONU-Hábitat ha respaldado la preparación de planes de recuperación participativos en numerosas localidades de la República Árabe Siria. En Alepo, Deraa y Deir Ezzor, a esa labor se ha sumado después la ejecución de un conjunto de proyectos multisectoriales centrados en restablecer el funcionamiento de los servicios básicos, así como en la movilidad, la cohesión social y la recuperación económica. El proceso de planificación de la recuperación y la ejecución de proyectos se sustenta en diversos mecanismos que promueven la participación comunitaria, el seguimiento y la rendición de cuentas.

58. La recuperación temprana es un aspecto importante de la respuesta humanitaria en todas las zonas del país, incluido el noroeste, donde la gravedad de las necesidades y las elevadas cifras de población desplazada han hecho que hasta la fecha la atención se centre en satisfacer las necesidades vitales inmediatas. Por ejemplo, gracias a los proyectos de recuperación temprana ejecutados en 2021 en el noroeste, más de 319.900 personas se han beneficiado de la rehabilitación de infraestructura en los emplazamientos de desplazados internos. Entre otras cosas, se realizaron labores de tendido de grava en los caminos, nivelación de los terrenos de instalación de las tiendas y conexión al sistema de evacuación de las aguas pluviales. Las actividades de rehabilitación de refugios, que comprendieron la rehabilitación de centros colectivos, edificios inacabados y casas dañadas, han beneficiado a unas 62.000 personas. Actualmente hay un total de 199 establecimientos de atención primaria de la salud en funcionamiento en el noroeste de la República Árabe Siria, se han rehabilitado seis establecimientos de salud y 404 comunidades se han beneficiado de la reparación y rehabilitación, así como de la operación y el mantenimiento, de 270 sistemas de abastecimiento de agua.

59. El ACNUR promueve la autosuficiencia y fomenta la resiliencia de las personas más vulnerables mediante su enfoque de protección basada en la comunidad y su amplia red de centros comunitarios en las 14 provincias. Las iniciativas de recuperación temprana incluyen la prestación de ayuda básica para emprender actividades de subsistencia, como kits agrícolas, apoyo a la ganadería y las pequeñas empresas, y reparación ligera de instalaciones comunitarias, como sistemas de riego o mercados, que hacen posible que las comunidades tengan acceso a los mercados o aumenten la producción, entre otras cosas. Esas iniciativas complementan las actividades humanitarias del ACNUR dirigidas a salvar vidas en los sectores de la protección, el refugio y los artículos no alimentarios.

60. La transición a un plan de respuesta humanitaria de dos años promoverá la ejecución de proyectos de recuperación temprana. Si se amplía el plazo un año más, los proyectos pueden atender las necesidades de forma más sostenible, y basarse en planes más participativos y dirigidos por las comunidades que se centren en los múltiples factores que obstaculizan la resiliencia local. Los proyectos también pueden aplicarse a través de las cadenas de valor. Por ejemplo, el UNFPA ejecutó un proyecto de partería que comprendía la rehabilitación ligera de un centro de capacitación, el

suministro de equipo y la capacitación de personal de atención al parto. En la ciudad de Deir Ezzor, el PNUD llevó a cabo una serie de proyectos integrados que incluía medios de vida de emergencia para la retirada de escombros, la rehabilitación ligera de servicios esenciales y ayuda para la subsistencia a los propietarios de comercios locales, con el fin de impulsar la recuperación local en barrios que antes eran fundamentales para la actividad económica de la ciudad. Las distintas etapas deben sucederse, y una pequeña ampliación de los plazos hará posible que los proyectos establezcan mejor esos importantes vínculos. Para que los proyectos de recuperación temprana sean eficaces también es importante la acción contra las minas, especialmente en las zonas más afectadas por el conflicto. La rehabilitación de las escuelas, los hospitales u otra infraestructura civil dañada por el conflicto, así como de las tierras agrícolas en las zonas de conflicto, debe ser segura para que se puedan renovar y utilizar de nuevo esas instalaciones, y las poblaciones interesadas también deben comprender los riesgos.

61. El plan de respuesta humanitaria, además de los proyectos que se centran exclusivamente en la recuperación temprana, incluye importantes proyectos en otros sectores que aplican la recuperación temprana en el marco del objetivo estratégico 3. Por ejemplo, en 2020 y 2021, la OMS completó la rehabilitación ligera de ocho centros de atención primaria y empezó a rehabilitar otros seis hospitales, un centro de atención primaria y un laboratorio en siete provincias de todo el país, todo ello en el marco de la respuesta para el sector de la salud.

62. Las Naciones Unidas han adoptado medidas para impulsar la actividad de recuperación temprana desde julio de 2021. El Fondo Humanitario Transfronterizo para Siria está ultimando una asignación de unos 20 millones de dólares para actividades de recuperación temprana. El Fondo Humanitario para Siria, que opera desde Damasco, ha destinado el 37 % de los más de 42 millones de dólares distribuidos en 2021 a objetivos de recuperación temprana (proyectos del objetivo estratégico 3). A medida que se elabora el plan de respuesta humanitaria para 2022, todo apunta a que el número de personas necesitadas destinatarias de los proyectos de recuperación temprana aumentará.

63. El 24 de noviembre, la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos modificó los reglamentos de sanciones para la República Árabe Siria con el fin de ampliar las autorizaciones para que las ONG realicen determinadas transacciones y actividades. Gracias a esa modificación, están autorizadas a realizar las siguientes transacciones y actividades adicionales en apoyo de determinadas actividades sin ánimo de lucro en la República Árabe Siria: a) nuevas inversiones en el país; b) compra de productos petrolíferos refinados de origen sirio para su uso en el país; y c) determinadas transacciones con elementos del Gobierno de la República Árabe Siria. La autorización solamente se refiere a las actividades sin ánimo de lucro ya autorizadas en virtud de la licencia general, entre las que se incluyen los proyectos humanitarios que satisfacen necesidades humanas básicas.

V. Observaciones

64. A pesar de la compleja problemática, las Naciones Unidas y sus asociados tienen una amplia visibilidad en todas sus operaciones. La Organización han constatado mejoras en el acceso que aumentan las posibilidades de realizar actividades de vigilancia, sobre la base de la sólida labor de los observadores externos que ya trabajan sobre el terreno. Los sistemas de gestión de riesgos establecidos contribuyen a la transparencia de las operaciones al proporcionar una evaluación clara de las dificultades, los factores que las mitigan y el riesgo residual.

65. En su resolución 2585 (2021), el Consejo de Seguridad prorrogó la autorización de la operación transfronteriza esencial que proporciona apoyo vital a 3,4 millones de personas necesitadas en el noroeste de la República Árabe Siria. Las operaciones transfronterizas de las Naciones Unidas por el paso fronterizo de Bab al-Hawa, autorizado por el Consejo de Seguridad, constituyen actualmente la vía fundamental para que las Naciones Unidas presten asistencia en la zona noroeste a la escala necesaria para cubrir las necesidades humanitarias. Los hechos expuestos en este informe demuestran que la operación transfronteriza es una de las más vigiladas del mundo, ya que está sometida a múltiples niveles de supervisión para asegurar un alto grado de transparencia. La operación transfronteriza de las Naciones Unidas también sigue innovando y mejorando, a fin de encontrar nuevas esferas en las que se pueda aumentar más la transparencia, por ejemplo, ampliando los sistemas establecidos de gestión de riesgos. Las Naciones Unidas y sus asociados logran prestar asistencia en un entorno operacional difícil. Las entregas se basan en un conocimiento profundo de las necesidades humanitarias y en la capacidad para saber con exactitud lo que se está entregando y dónde. La operación transfronteriza sigue siendo parte esencial de la respuesta humanitaria y lo seguirá siendo mientras no sea posible atender las necesidades en la misma medida y escala por otros medios.

66. Me alienta que se hayan logrado progresos evidentes en las operaciones translineales y que todas las partes hayan confirmado su voluntad de asegurar la entrega y la distribución de ayuda translineal. En cuestión de meses, las partes en el conflicto han negociado nuevos enfoques, y ya hay casi listo un sistema para llevar ayuda a las personas necesitadas del noroeste de la República Árabe Siria de forma predecible y sostenida. Queda mucho por hacer para que el acceso permita cubrir las necesidades humanitarias, y exhorto a todas las partes en el conflicto a que velen por que esas operaciones puedan entregar la ayuda sin demora. A ese respecto, insto a todas las partes a que proporcionen los permisos necesarios y las garantías de seguridad oportunamente. También exhorto a todas las partes a que concedan el tiempo necesario para que el proceso dé fruto, y reconozcan las complejidades de prestar ayuda a través de una línea de fuego activa.

67. Aunque se aplique plenamente el plan semestral de las Naciones Unidas, los convoyes translineales no podrán reproducir las dimensiones y el alcance de la operación transfronteriza. Serán un importante complemento de esta, que brindará otra vía para entregar la ayuda a las personas necesitadas del noroeste de la República Árabe Siria. La operación transfronteriza también debe integrarse en la respuesta humanitaria general para evitar repercusiones negativas en las necesidades prioritarias de otras partes del país. Recuerdo mi posición de que mejorando el acceso y aumentando la financiación, las Naciones Unidas estarán en mejores condiciones de satisfacer las necesidades de toda la población de la República Árabe Siria.

68. Las actividades de recuperación temprana, que benefician al conjunto de la población de toda la República Árabe Siria, son fundamentales para garantizar el éxito continuado de la respuesta humanitaria en el país. Las necesidades siguen aumentando y sobrepasando el generoso apoyo de los donantes humanitarios. La respuesta debe ser más sostenible, de lo contrario habrá cada vez más personas que no podrán satisfacer sus necesidades básicas. La única manera de lograrlo es aumentando la resiliencia del pueblo sirio. Si bien las actividades dirigidas a salvar vidas son parte esencial de la respuesta humanitaria, la recuperación temprana es clave para hacer frente a las crecientes necesidades.

69. Después de un decenio de conflicto, la respuesta humanitaria en la República Árabe Siria sigue prestando cada mes asistencia a millones de personas necesitadas sin asistencia vital crítica. A pesar de las dificultades, la ayuda humanitaria se entrega y los servicios se prestan conforme a los principios establecidos y con transparencia

en todo el país. Hay que seguir aprovechando todas las oportunidades para atender las necesidades humanitarias, incluso aumentando aún más el acceso y ampliando en mayor medida las actividades de recuperación temprana. Sin embargo, lo que más necesita la población de la República Árabe Siria sigue siendo una solución sostenible al conflicto, en consonancia con lo dispuesto en la resolución 2254 (2015) del Consejo de Seguridad.